Deutscher Bundestag **Drucksache 18/7499**
18. Wahlperiode 11.02.2016

Antwort
der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Christine Buchholz, Annette Groth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 18/7343 –**

Aufbau von EU-Grenzschutzeinheiten für Interventionen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Europäische Kommission hat Mitte Dezember 2015 einen Vorschlag zur Schaffung europäischer Küsten- und Grenzschutzeinheiten vorgestellt, die teilweise als „stehendes Korps" konzipiert sein sollen. Einer zu schaffenden Europäischen Agentur für Grenz- und Küstenschutz soll das Recht eingeräumt werden, Maßnahmen gegebenenfalls auch gegen den Willen des betroffenen Mitgliedslandes durchzuführen. „Die Entscheidungen der Agentur sind für die Mitgliedstaaten bindend", heißt es in dem Vorschlag, der auf dem EU-Gipfel am 17. Dezember 2015 grundsätzlich gebilligt wurde und innerhalb von sechs Monaten umgesetzt werden soll (Reuters, 18. Dezember 2015). Sollten die Maßnahmen nicht innerhalb der gesetzten Frist umgesetzt werden, könne die Kommission selbständig Anordnungen treffen, „einschließlich der Entsendung Europäischer Grenz- und Küstenschutzteams". Diese Teams müssten in der Lage sein, einzugreifen, wenn der nationale Grenzschutz des Mitgliedstaates an der Frontlinie, aus welchen Gründen auch immer, den Herausforderungen nicht selbst effektiv entgegentritt. Das Grenzschutzkorps soll innerhalb weniger Tage mobilisierbar und einsatzbereit sein, um die Außengrenzen zu sichern. Es soll zudem auch bei Abschiebemaßnahmen eingesetzt werden – auch dabei ggf. gegen den Willen des betroffenen Landes (statewatch.org). Als Aufgabenbereiche der Agentur werden sowohl die Durchführung von Aufgaben der Grenzkontrolle auf allen Ebenen als auch die Entwicklung des Hotspot-Konzepts genannt.

Aufgebaut werden soll die Agentur aus dem Personal von FRONTEX, das um Personal aus dem Grenzschutz der Mitgliedsländer verstärkt werden soll. Insgesamt sind derzeit 1 000 feste Mitarbeiter sowie ein rasch mobilisierbarer Pool von weiteren 1 500 Grenzschützern in der Diskussion (DER TAGESSPIEGEL, 16. Dezember 2015).

Der Einsatz eines multinationalen Grenzschutzkorps an der Außengrenze eines Mitgliedstaates gegen dessen Willen wäre eine Verletzung der nationalen Souveränität, die nach Kenntnis der Fragestellerinnen und Fragesteller bislang beispiellos ist. So wird bislang allenfalls mit Staaten umgegangen, mit denen man sich im Krieg befindet. Der Vorschlag der Kommission wirft zahlreiche Fragen auch für den Bereich der deutschen Innenpolitik auf, da die Bundesregierung

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums des Innern vom 9. Februar 2016 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

den Plan befürwortet und daher damit zu rechnen ist, dass auch deutsche Beamte von der „Agentur“ in Einsätze geschickt werden. Das tangiert eine Reihe binnen-, aber auch internationale Rechtsfragen. Außerdem sehen die Fragestellerinnen und Fragesteller die Pläne der Kommission als Gefahr für eine menschenrechtsorientierte und humanitäre Flüchtlingspolitik: Ein Staat, der nach Auffassung der Kommission oder der Agentur „zu viele“ Flüchtlinge einreisen lässt, müsste künftig damit rechnen, dass ausländische Grenzschutzbeamte seine eigenen Landesgrenzen schließen.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Die Europäische Kommission hat am 15. Dezember 2015 einen Vorschlag für eine Verordnung über einen Europäischen Grenz- und Küstenschutz und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004, der Verordnung (EG) Nr. 863/2007 und der Entscheidung 2005/267/EG des Rates vorgelegt [COM(2015) 671 final].

Der Vorschlag ist Teil eines Maßnahmenpakets, das die Europäische Kommission zum besseren Schutz der EU-Außengrenzen vorgeschlagen hat.

Bei der Ausarbeitung ihres Vorschlags stützte sich die Kommission auf die regelmäßig im Europäischen Rat, im Ministerrat und im Europäischen Parlament geführten Debatten über das Grenzmanagement und die zur Bewältigung der Migrationskrise notwendigen Maßnahmen.

Ziel des Verordnungsvorschlags ist die Einführung eines europäischen Grenz- und Küstenschutzes, der es ermöglicht, ein wirksames integriertes Grenzmanagement an den EU-Außengrenzen sicherzustellen und innerhalb der Union ein hohes Sicherheitsniveau zu gewährleisten.

Die Agentur soll dabei insbesondere die folgenden Aufgaben wahrnehmen: Festlegung einer Strategie für die operative und technische Umsetzung des integrierten Grenzmanagements auf Unionsebene, Überwachung der Wirksamkeit der Grenzkontrollen an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten, Durchführung von Gefährdungsbeurteilungen und Sicherstellung, dass Mängel beim Außengrenzmanagement der zuständigen nationalen Behörden behoben werden, verstärkte operative und technische Unterstützung der Mitgliedstaaten durch gemeinsame Aktionen und Soforteinsätze zu Grenzschutzzwecken, Sicherstellung der praktischen Durchführung von Maßnahmen in Fällen, die ein dringendes Handeln an den Außengrenzen erfordern, sowie Organisation, Koordinierung und Durchführung von Rückführungsaktionen und -einsätzen.

Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass der Verordnungsvorschlag die wesentlichen Empfehlungen der Mitgliedstaaten aufgreift und gegenwärtige Herausforderungen im Bereich des Grenz- und Migrationsmanagements adressiert. Einzelheiten des Vorschlags werden gegenwärtig in den zuständigen Gremien geprüft, diskutiert und abgestimmt. Die Meinungsbildung innerhalb der Bundesregierung ist noch nicht abgeschlossen.

1. Welche grundsätzlichen Aufgaben soll die Agentur nach den Vorstellungen der Bundesregierung wahrnehmen, und welche Notwendigkeit sieht die Bundesregierung dafür?

Zu den vorgeschlagenen und künftigen Aufgaben der Agentur und dem Zweck des Verordnungsvorschlags wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

2. Verlangt die Verabschiedung des Plans neben der Zustimmung des Europäischen Parlaments nach Auffassung der Bundesregierung auch die einstimmige Zustimmung der Mitgliedstaaten, oder genügt hier eine einfache Mehrheit (bitte Rechtsgrundlagen angeben)?

Der Verordnungsvorschlag stützt sich auf Artikel 77 Absatz 2 Buchstaben b und d sowie Artikel 79 Absatz 2 Buchstabe c des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Er wird gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nach Artikel 289 und 294 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) erlassen und treten gemäß Artikel 297 AEUV in Kraft.

3. Inwiefern ist die bisherige Grenzschutzagentur FRONTEX mit ihrem Prinzip der Freiwilligkeit nicht mehr ausreichend, so dass eine Agentur gegründet werden soll, die ggf. auch gegen den Willen eines Mitgliedslandes in diesem tätig werden soll?

Das durch die Europäische Kommission vorgeschlagene Verfahren für den Umgang mit Situationen, welche grenzpolizeiliche Sofortmaßnahmen zur Behebung festgestellter Mängel erfordern, oder in Fällen eines unverhältnismäßig hohen Migrationsdrucks an den EU-Außengrenzen mit der Folge einer Gefährdung der Funktionsfähigkeit des Schengen-Raumes, wurde in den zuständigen EU-Gremien noch nicht erörtert. Insofern wird auf die Vorbemerkungen verwiesen.

4. Inwiefern hat ein Mitgliedstaat in der Vergangenheit ein Verhalten an den Tag gelegt, das es aus Sicht der Bundesregierung geboten erscheinen lässt, eine Agentur zu gründen, die auch gegen den Willen eines Mitgliedslandes Grenzschützer an dessen Außengrenzen entsenden darf (bitte sowohl hinsichtlich des Schutzes der Außengrenze als auch des Bereichs von Abschiebungen/Rückführungen ausführen)?

   Falls ein solches Verhalten bislang aus Sicht der Bundesregierung nicht festzustellen war, inwiefern sieht sie dann eine Notwendigkeit dafür, ggf. gegen den Willen eines Mitgliedstaates tätig zu werden?

Im Jahr 2015 wurden an den EU-Außengrenzen circa 1,8 Millionen unerlaubte Grenzübertritte festgestellt. Die betroffenen Mitgliedstaaten waren und sind dadurch außergewöhnlichen Herausforderungen ausgesetzt. Einige Mitgliedstaaten waren und sind zu einer effektiven Grenzkontrolle und zur Identifizierung und Registrierung irregulärer Migranten nicht oder nur bedingt in der Lage. Aufgrund der erheblichen Sekundärmigration und Belangen der öffentlichen Sicherheit sahen sich mehrere Mitgliedstaaten veranlasst, an den Binnengrenzen wieder vorübergehende Grenzkontrollen einzuführen. Diese Lageentwicklung hat angesichts unzureichender personeller und materieller Ressourcen sowie der fehlenden Möglichkeit zur Einleitung und Durchführung grenzpolizeilicher Maßnahmen deutlich gemacht, dass die auf Ebene der Europäischen Union und der Mitgliedstaaten vorhandenen Strukturen den Herausforderungen eines solchen Zustroms nicht gewachsen sind. Darüber hinaus wird auf die Antwort zu Frage 3 und die Vorbemerkung verwiesen.

5. Wie soll sich das „stehende Korps“ der Agentur nach Kenntnis bzw. nach den Vorstellungen der Bundesregierung zusammensetzen und welche Aufgaben soll es erfüllen?

   Inwiefern soll dieses Personal auch selbständig operative Aufgaben an den Außengrenzen durchführen?

Die Teammitglieder der europäische Grenz- und Küstenschutzteams setzen sich aus Grenzschutzbeamten oder anderen Fachkräften der Mitgliedstaaten mit Ausnahme des Einsatzmitgliedstaats zusammen. Sie dürfen gemäß Verordnungsvorschlag Aufgaben und Befugnisse im Sinne der Verordnung nur gemäß den Anweisungen und grundsätzlich nur in Gegenwart von Grenzschutzbeamten oder an rückführungsbezogenen Aufgaben beteiligtem Personal des Einsatzmitgliedstaats wahrnehmen. Der Einsatzmitgliedstaat hat allerdings die Möglichkeit, Teammitglieder zu ermächtigen, in seinem Namen zu handeln. Bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben und Befugnisse halten die Teammitglieder das Unionsrecht und das Völkerrecht sowie die Grundrechte und das nationale Recht des Einsatzmitgliedstaats ein. Zu den Bestimmungen über den vorgesehenen Soforteinsatzpool wird auf die Vorbemerkung verwiesen.

6. Welche Überlegungen gibt es nach Kenntnis der Bundesregierung, bei einem Einsatz gegen den Willen des betroffenen Landes die tatsächliche Einsatzbereitschaft der entsandten Grenzschutztruppe zu gewährleisten (da der Zugang zu Ressourcen und Infrastruktur, Bewegungsfreiheit usw. von dem betreffenden Staat eingeschränkt oder verweigert werden könnte)?

7. Wer sollte im gegebenen Fall die Entscheidung treffen können, dass ein Mitgliedstaat die Herausforderungen des Grenzschutzes nicht effektiv bewältigt, so dass ein Einsatz der Agentur nötig würde?

   Obliegt diese Einschätzung der Leitung der Agentur selbst oder ist hierfür ein (einstimmiger) Beschluss der Kommission oder des Rates nötig?

   Inwiefern sollte in solche Entscheidungen das Europäische Parlament einbezogen werden?

Die Fragen 6 und 7 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Regelungen zu Situationen an den EU-Außengrenzen, in denen dringendes Handeln geboten ist, wurden in den zuständigen EU-Gremien noch nicht erörtert. Insofern wird auf die Vorbemerkung verwiesen.

8. Welche konkreten Aktivitäten sollen von dem festen Korps der Agentur sowie dem ggf. zu mobilisierenden Reservepool erfüllt werden (bitte möglichst die Bandbreite möglicher Aktivitäten anführen)?

   Inwiefern umfassen diese beispielsweise Dokumentenkontrolle, Abnahme von Fingerabdrücken von Migranten, Registrierung von Flüchtlingen, Zurückweisungen?

9. Welche Rechtsbefugnisse soll das ggf. gegen den Willen des betroffenen Mitgliedstaates entsandte EU-Grenzschutzkorps haben?

   Wie verhält sich in diesen Fällen das nationale Recht des betroffenen Landes und das der Entsendestaaten?

   Welchen Rechtsgrundlagen sind in solchen Fällen Angehörige der Bundespolizei unterworfen?

Die Fragen 8 und 9 werden gemeinsam beantwortet. Zu den Aufgaben und Befugnissen der europäischen Grenz- und Küstenschutzteams wird auf die Antwort zu Frage 5 verwiesen.

10. Inwiefern können nach Einschätzung oder Vorstellungen der Bundesregierung zum Reservepool der Agentur auch Angehörige von Streitkräften bzw. von Gendarmeriekräften gehören?

    Inwiefern ist es vorstellbar, dass Bundeswehr-Angehörige Teil des Reservepools sind und ggf. von der Agentur eingesetzt werden?

Die Teammitglieder müssen alle Aufgaben und Befugnisse für Grenzkontrollen und Rückführung sowie Aufgaben und Befugnisse, die für die Verwirklichung der Ziele der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 und der Richtlinie 2008/115/EG erforderlich sind, wahrnehmen können. Darüber hinaus wird auf die Antwort der Bundesregierung zu Frage 12 der Kleinen Anfrage der Fraktion DIE LINKE. auf Bundestagsdrucksache 18/5572 vom 16. Juli 2015 verwiesen.

11. Soll das Personal aus dem Reservepool nach Kenntnis bzw. Vorstellungen der Bundesregierung im Einsatz unter das Kommando der Agentur gestellt werden, dem Kommando des Einsatzlandes oder dem Kommando des Entsendestaates untergeordnet werden?

Zu den Aufgaben und Befugnissen der europäischen Grenz- und Küstenschutzteams sowie den Unterstellungsverhältnissen wird auf die Antwort zu Frage 5 verwiesen.

12. Wie viel Personal könnte – angesichts chronischer Unterbesetzung etwa von Polizeibehörden in Deutschland – nach Einschätzung der Bundesregierung in Deutschland als verbindlicher Beitrag zum Reservepool gemeldet werden, das auf Anforderung der Agentur innerhalb weniger Tage in Marsch zu setzen wäre?

    Welche strukturellen und personellen Vorkehrungen würde dies zuvor in Deutschland erfordern?

Auf die Antwort zu den Fragen 6 und 7 wird verwiesen.

13. Welcher Art sollen die „corrective actions“ sein, die von der Agentur verbindlich den Behörden einzelner Mitgliedstaaten vorgeschrieben werden können?

Zur den vorgeschlagenen Bestimmungen über die Gefährdungsbeurteilung wird auf die Vorbemerkung verwiesen.

14. Wie genau soll der Zugang der Agentur zu technischer Ausrüstung, Fahrzeugen usw. gewährleistet werden (bitte Unterschiede zur bisherigen Tool-Lösung bei FRONTEX darstellen)?

Der Verwaltungsrat beschließt auf Vorschlag des Exekutivdirektors auf jährlicher Basis die Einzelheiten hinsichtlich der technischen Ausrüstung, unter anderem was die benötigten Mindestkontingente pro Art von Ausrüstungsgegenstand sowie die Einsatzbedingungen und die Kostenerstattung betrifft.

Der Beitrag der Mitgliedstaaten zum Ausrüstungspool und der Einsatz der technischen Ausrüstung werden auf der Grundlage jährlicher bilateraler Verhandlungen und Vereinbarungen zwischen der Agentur und den Mitgliedstaaten vereinbart.

Die Mitgliedstaaten stellen die Ausrüstung auf Ersuchen der Agentur für den Einsatz zur Verfügung, es sei denn, sie befinden sich in einer Ausnahmesituation, die die Erfüllung nationaler Aufgaben erheblich beeinträchtigt.

Laut Verordnungsvorschlag sollen die Mitgliedstaaten im Ausrüstungspool alle Transport- und Betriebsmittel registrieren, die im Rahmen von spezifischen Maßnahmen des Fonds für die innere Sicherheit gemäß Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 515/2014 oder durch andere den Mitgliedstaaten zur Steigerung der operativen Kapazitäten der Agentur bereitgestellte, zweckbestimmte EU-Mittel angeschafft werden. Diese technischen Ausrüstungsgegenstände sollen Teil des Mindestkontingents technischer Ausrüstungsgegenstände für das betreffende Jahr sein. Die Mitgliedstaaten sollen diese technischen Ausrüstungsgegenstände auf Verlangen der Agentur für deren Einsätze zur Verfügung stellen, ohne sich auf die zuvor genannte Ausnahmesituation berufen zu können. Im Übrigen wird auf die Vorbemerkung verwiesen.

15. Wie sollen nach den Vorstellungen der Bundesregierung die Kontrollmechanismen zur Überprüfung der Arbeit und der Einsätze der Agentur ausgestaltet werden?

Soweit sich die Frage auf die Evaluierung von gemeinsamen Aktionen und Soforteinsätzen bezieht, soll der Exekutivdirektor dem Verwaltungsrat innerhalb von 60 Tagen nach Abschluss dieser Aktionen und Einsätze die ausführlichen Evaluierungsberichte zusammen mit den Beobachtungen des Grundrechtsbeauftragten übermitteln.

Die Regelungen entsprechen den geltenden Bestimmungen. Im Übrigen wird auf die Vorbemerkung verwiesen.

16. Von wem soll nach den Vorstellungen der Bundesregierung der Menschenrechtsbeauftragte der Agentur ernannt werden, und welche Mittel sollen diesem zur Verfügung gestellt werden?

Der Verwaltungsrat benennt einen Grundrechtsbeauftragten. Er gehört zur Verwaltungs- und Leitungsstruktur der Agentur. Der Exekutivdirektor hat das Funktionieren der Agentur nach Maßgabe der Verordnung zu gewährleisten und dem Grundrechtsbeauftragen die für seine Arbeit erforderlichen Mittel zur Verfügung zu stellen. Im Übrigen wird auf die Vorbemerkung verwiesen.

17. Welche Aufgaben und Befugnisse sollen den Verbindungsoffizieren, die in nationale Grenzbehörden entsandt werden, verliehen werden?

    Soll auch die Entsendung solcher Verbindungsoffiziere ggf. gegen den Willen des betroffenen Mitgliedstaates erfolgen?

Zu den Bestimmungen über den Einsatz von Verbindungsbeamten in den Mitgliedstaaten wird auf die Vorbemerkung verwiesen.

18. Wie soll die Kooperation der Agentur mit anderen Behörden bzw. Einrichtungen der EU, der Nationalstaaten und auf internationaler Ebene ausgestaltet werden?

Die Agentur und die für das Grenzmanagement zuständigen nationalen Behörden arbeiten kooperativ zusammen. Die Agentur soll die operative Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und Drittstaaten erleichtern und fördern. Die Mitgliedstaaten unterlassen jegliche Handlung, die den Betrieb der Agentur oder die Erreichung ihrer Ziele in Frage stellen könnte.

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben kann die Agentur mit relevanten Organen, Einrichtungen, Ämtern und Agenturen der Union sowie mit internationalen Organisationen, im Rahmen von Arbeitsvereinbarungen, die nach Unionsrecht und im Einklang mit der Politik der Union geschlossen wurden, zusammenarbeiten.

Die Agentur kann darüber hinaus mit relevanten Drittstaatsbehörden, im Rahmen von mit diesen Behörden geschlossenen Arbeitsvereinbarungen, im Einklang mit dem Unionsrecht zusammenarbeiten. Diese Arbeitsvereinbarungen beziehen sich auf die Durchführung der operativen Zusammenarbeit. Sie bedürfen der vorherigen Zustimmung der Kommission. Im Übrigen wird auf die Vorbemerkung verwiesen.

19. Inwiefern soll die Agentur zur Anlage von Datenbanken berechtigt werden?

20. Inwiefern sollen die Agentur, die Mitarbeiter der Grenzschutzkorps sowie des Reservepools zur Nutzung bestehender Datenbanken berechtigt werden (diese bitte angeben und sowohl Lese- als auch Schreibbefugnisse mitteilen)?

Die Fragen 19 und 20 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Der Verordnungsvorschlag sieht vor, dass der zuständige Einsatzmitgliedstaat, für die Zwecke dieser Verordnung, EU-Gastbeamte anderer EU-Mitgliedstaaten ermächtigen kann, seine nationalen und europäischen Datenbanken abzufragen, wenn dies für Grenzübertrittskontrollen, Grenzüberwachung und Rückführung im Rahmen gemeinsamer Operationen erforderlich ist. Derartige Abfragen haben im Einklang mit den Datenschutzbestimmungen des Unionsrechts und des nationalen Rechts des Einsatzmitgliedstaats zu erfolgen. Darüber hinaus wird auf die Vorbemerkung wird verwiesen.



Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333